

Sobre la potestad sancionadora municipal*

José Luis Carro Fernández-Valmayor
*Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad de Santiago de Compostela*

1. Introducción: una constatación de historia legislativa.
2. El principio de legalidad en materia sancionatoria y sus flexibilizaciones. Las flexibilizaciones en el ámbito jurídico local; una referencia necesaria a la problemática de la potestad normativa local: su trascendencia para la potestad sancionadora municipal. Una mención a la posición del Consejo de Estado y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los tribunales superiores de justicia. Las soluciones de la legislación autonómica sobre régimen local.
3. Dos sentencias fundamentales en materia sancionatoria municipal: la Sentencia 132/2001, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003. Una cuestión de necesaria clarificación: la potestad sancionadora municipal implícita en las atribuciones competenciales; el papel de la cláusula general de competencia municipal.
4. El nuevo título XI de la Ley de bases del régimen local de 1985 introducido por la Ley 57/2003, de 16 de octubre, de medidas para la modernización del gobierno local. Algunas reflexiones conclusivas.

* El presente trabajo constituye el contenido de mi intervención en las Jornadas sobre Administración Local: La Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que tuvieron lugar en Santiago de Compostela en marzo de 2004, organizadas por Thomson-Aranzadi y por el Colegio Oficial de

Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local. La temática, por lo demás, se inserta en los proyectos de investigación BJU2003-01752 del Ministerio de Ciencia y Tecnología y PGIDIT03CSO2023PR de la Consellería de Innovación, Industria e Comercio de la Xunta de Galicia.

1. Introducción: una constatación de historia legislativa

Cuando se aborda el estudio de la temática de la potestad sancionadora municipal suele subrayarse, inmediatamente, que dicha potestad es tan antigua como los mismos municipios, pues resultaría inimaginable su funcionamiento sin contar con tan importante e imprescindible medio para asegurar la eficacia de sus decisiones.¹ Más aún, como nos ha advertido Nieto,² el mismo siglo XIX nos muestra un aplastante predominio de las actividades sancionadoras de los municipios, lo cual, por lo demás, no dejaba de tener su lógica explicación en el hecho de que la mayoría de la actividad administrativa, en consonancia con la concepción política imperante, venía siendo desarrollada en el nivel local.

En todo caso, y por lo que aquí interesa, lo que, desde una perspectiva de historia legal, convendría destacar es, en primer lugar, el dato de que las leyes se limitaban, simplemente, a reconocer la potestad sancionadora de los municipios, sin proceder, al mismo tiempo, a una concreta tipificación de las posibles infracciones y sanciones, aunque, en este último caso, se solían fijar, sin embargo, unos topes económicos. En este sentido, ha sido oportunamente señalado cómo el principio de legalidad en materia sancionadora no fue entendido como reserva legal,³ cuya acabada construcción dogmática era, por lo demás, ajena a la doctrina española de la época.⁴ Un segundo dato a subrayar sería el de la vinculación del ámbito material de la potestad sancionadora de los municipios a los "asuntos correspondientes a sus atribuciones"; ámbito material reforzado con la específica utilización de los que hoy denominaríamos conceptos jurídicos indeterminados ("orden y sosiego público", "falta de respeto", etc.).⁵ Los ejemplos normativos que, en este sentido, podrían traerse aquí serían muy variados; así, a modo de ejemplo, citaría los artículos 80 y 207 de la Instrucción, aprobada por las Cortes del Trienio Liberal el 3 de febrero de 1823, para el gobierno económico-político de las provincias, el artículo 40 del Real decreto de 23 de Julio de 1835 para el arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino, el artículo 71 de la fugaz y polémica Ley de organización y atribuciones de los ayuntamientos de 14 de julio de 1840, el artículo 75 de la Ley de la misma denominación, ya en la época moderada, de 8 de enero de 1845, los artículos

126 y 265 en la, prácticamente, inédita Ley, aprobada a finales del Bienio, de 5 de julio de 1856, y, ya en la Restauración, el artículo 77 de la Ley municipal de 1877. No se trata, naturalmente, de describir ahora el contexto histórico-político en el que se desarrolló la legislación municipal decimonónica,⁶ ni de analizar los problemas competenciales que acarrea la simultánea tipificación de los mismos hechos como faltas penales e infracciones administrativas,⁷ sino, simplemente, de poner de manifiesto, a los efectos aquí perseguidos, el dato característico de toda la historia legal de la potestad sancionadora municipal a lo largo del XIX, constituido, al lado de la mera atribución formal de dicha potestad por las leyes, por la permanente consideración de las ordenanzas municipales como el instrumento adecuado, en el ámbito de las competencias reconocidas a los municipios, para la tipificación de infracciones y para la determinación de las correspondientes sanciones, sometidas estas últimas a la limitación cuantitativa establecida en los correspondientes textos legales. Esta situación, esquemáticamente descrita, no experimentará, por lo demás, variación alguna en la legislación municipal que va apareciendo a lo largo del siglo XX; así, el artículo 167 del Estatuto municipal de Calvo Sotelo de 8 de marzo de 1924 se refería a "las sanciones que establezcan las ordenanzas municipales", traducidas en la imposición de multas por los alcaldes cuya cuantía se determinaba en función de la población (artículo 194); en parecido sentido se pronunciaría más tarde la Ley municipal republicana de 31 de octubre de 1935 (artículos 83.11 y 145), cuyo artículo 144, por cierto, describía lo que podríamos denominar vinculación negativa de las ordenanzas municipales a la legalidad, pues allí se disponía, efectivamente, que "los ayuntamientos, dentro del ámbito de sus competencias, regularán, mediante ordenanzas, todas aquellas materias respecto de las cuales las leyes no contengan preceptos ordenadores concretos, siempre que en aquéllas no se infrinjan o contradigan preceptos legislativos o reglamentarios". Ya en la época franquista, el Texto articulado y refundido de las leyes de bases de régimen local de 24 de junio de 1955, después de establecer que las ordenanzas no podían contener preceptos opuestos a las leyes o disposiciones generales (artículo 108), regulaba las multas por infracción de las mismas, determinando también su cuantía en función de la población de cada municipio (artículo 111).

1. En este sentido, la importante obra de NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pág. 115. Hay una tercera edición de 2002. Se cita por la segunda edición.

2. *Op. cit.*, pág. 52.

3. NIETO, *op. cit.*, págs. 53, 69 y 70.

4. Cfr. BAÑO LEÓN, J. M., *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1991, pág. 81 y ss.

5. DOMÍNGUEZ VILA, A., *Constitución y Derecho sancionador administrativo*, Gobierno de Canarias-Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 74, donde señala que,

en esta época, en el Derecho administrativo sancionador, "lo que existe es una cláusula general de habilitación por las leyes municipales [...]".

6. Cfr. el magnífico resumen contenido en el capítulo primero del *Manual de Derecho local*, de F. SOSA WAGNER, 8.ª ed., Thomson-Aranzadi, Madrid, 2004, en concreto la pág. 32 y ss. De un gran interés también, aunque no se abarca todo el XIX, A. NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, capítulo VI. E. ORDUÑA REBOLLO, *Municipios y provincias*, INAP, Madrid, 2003, capítulos VIII, XI y XII.

7. Cfr. NIETO, *Derecho administrativo sancionador*, *op. cit.*, pág. 61 y ss.

No se trata de detenernos ahora en el análisis de la eficacia real desplegada por esta normativa en un contexto caracterizado, en un plano más general, por una permanente injerencia estatal, sino, como ya ha quedado apuntado, de realzar, simplemente, el decisivo papel que le ha correspondido a las ordenanzas en el desarrollo de la potestad sancionadora de los municipios en el ámbito de sus competencias y su aptitud para operar como medio de establecimiento y tipificación de distintas infracciones administrativas y sus correspondientes sanciones, cumpliendo los requisitos del principio de legalidad, entendido, en este período, más bien como reserva de "legislación" o, si se quiere, como "principio de juridicidad".⁸ Por supuesto que, paralelamente a la historia legal, habría que tener en cuenta la importante doctrina jurisprudencial que, sobre las garantías individuales en el ejercicio de la potestad sancionadora en general, desarrolló el Tribunal Supremo en la etapa preconstitucional y que, naturalmente, afectaban también al ámbito sancionador municipal.⁹

2. El principio de legalidad en materia sancionatoria y sus flexibilizaciones. Las flexibilizaciones en el ámbito jurídico local; una referencia necesaria a la problemática de la potestad normativa local: su trascendencia para la potestad sancionadora municipal. Una mención a la posición del Consejo de Estado y a la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los tribunales superiores de justicia. Las soluciones de la legislación autonómica sobre régimen local

De los trazos de historia legal que acabo de hacer podemos, al menos, comprobar cómo, a lo largo de las distintas épocas, en el campo sancionador municipal, no ha sido característica esencial la vigencia, general e indubitada, del principio de legalidad en cualquiera de sus manifestaciones. Con independencia de otras consideraciones, podría, quizás, subrayar ya el hecho de que el ámbito propio de la actividad sancionadora municipal se ha venido prestando siempre muy dificultosamente a ser abordado, con cierta concreción, a partir del instrumento legislativo, lo cual ha llevado a una gran libertad de actuación de los municipios en este ámbito.

Ya en la actualidad nuestro tema ha de ser, necesaria y previamente, abordado a partir de la capital incidencia que el texto constitucional de 1978 ha tenido sobre la

potestad sancionadora la Administración en general. Incidencia que se ha traducido, como es sabido, no solamente en el reconocimiento constitucional de la potestad sancionadora de la Administración y en la expresa exclusión de toda sanción administrativa que implique privación de libertad, sino también en la consagración, al máximo nivel normativo, del principio de legalidad en este campo (artículo 25, apartados 1 y 3, de la Constitución española, CE). A dicho reconocimiento, por supuesto, habría que añadir también la aplicación al ámbito sancionador de todas las garantías previstas en el artículo 24 de la CE.

En lo que se refiere, específicamente, a la forma de la consagración constitucional del principio de legalidad administrativa sancionadora, ha de recordarse que la misma se ha llevado a cabo a través de la utilización, por el apartado primero del citado artículo 25 de la CE, de la expresión "legislación vigente". En relación con el concreto ámbito de la actividad sancionadora de la Administración se ha afirmado que dicha expresión debe ser entendida en el sentido de exigencia previa de ley formal. García de Enterría¹⁰ nos ha recordado tres importantes razones fundamentadoras de dicha exigencia; la primera, referida al hecho de que la exigencia de ley previa es el caso de las infracciones penales y la equiparación de éstas con las administrativas es total en el artículo 25.2 de la CE; la segunda, basada en el carácter de derecho fundamental del contenido de la mencionada norma constitucional, lo que hace entrar en juego, automáticamente, la reserva de ley del artículo 53.1 de la CE; la última, consistente en resaltar la importante circunstancia de que la delimitación del ámbito de lo lícito y lo ilícito sancionable no puede quedar deferido a una simple norma administrativa.¹¹

También el Tribunal Constitucional, a partir de su Sentencia 42/1987, de 7 de abril,¹² ha venido reiterando que el término "legislación vigente", utilizado por la norma constitucional, es expresivo de una reserva de ley en materia sancionatoria (STC 61/1990, de 29 de marzo; 60/2000, de 2 de marzo; 276/2000, de 16 de noviembre; 25/2002, de 11 de febrero; 113/2002, de 9 de mayo; 161/2003, de 15 de septiembre, etc.). Así pues, no serían posibles, en principio, regulaciones reglamentarias independientes que tipificasen conductas sancionables y estableciesen las correspondientes sanciones ni tampoco regulaciones reglamentarias que se amparasen en

8. NIETO, *op. cit.*, pág. 252.

9. Cfr., en general, F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento común*, 3.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 2689 y ss., y jurisprudencia allí citada.

10. *Curso de Derecho administrativo* (en colaboración con T. R. FERNÁNDEZ), volumen II, 9.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pág. 175.

11. Cfr. sobre esta temática J. SUAY RINCÓN, "La formulación del principio de legalidad en materia sancionadora y sus exigencias: Una propuesta a partir del estado actual de la cuestión en la jurisprudencia", en *Justicia Administrativa*, número extraordinario, 2001, pág. 86 y ss.; también en *Sanciones*

administrativas, Real Colegio de España, Bolonia, 1989, págs. 172-174. F. SANZ GANDESEGUI, *La potestad sancionatoria de la Administración: la Constitución española y el Tribunal Constitucional*, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1985, págs. 36-41.

12. Comentada por J. F. MESTRE DELGADO, "Potestad reglamentaria y principio de legalidad: Las limitaciones constitucionales en materia sancionadora", en REDA, 57, 1988, pág. 79 y ss. También TRAYTER y AGUADO, *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, Cedecs, Barcelona, 1995, pág. 37 y ss. R. FERNÁNDEZ MONTALVO, "La potestad normativa municipal en la jurisprudencia de 2003", en *Anuario del Gobierno Local 2003*, pág. 382 y ss.

cláusulas de deslegalización o en remisiones de carácter general o indeterminado.

La jurisprudencia constitucional (STC 61/1990, de 30 de marzo; 83/1990, de 4 de mayo; 207/1990, de 17 de diciembre; 116/1993, de 29 de marzo, y 34/1995, de 11 de marzo, que resume la jurisprudencia anterior) ha intentado, además, precisar el alcance del principio de legalidad en materia sancionatoria, advirtiendo que éste no ha de limitarse, exclusivamente, a su aspecto formal (*lex previa*), sino que ha de extenderse también a su aspecto material (*lex certa*), lo que supone la predeterminación y descripción normativa suficiente de las conductas sancionables y de las sanciones a ellas conectadas (principio de tipicidad). Todo ello constituye, por otra parte, una exigencia ineludible de los principios constitucionales de libertad (artículo 1.1 de la CE) y seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE).

Con todo, el Tribunal Constitucional no ha dejado tampoco de observar que, precisamente, en el campo del Derecho administrativo sancionador, el principio de legalidad no encuentra una aplicación tan estricta como en el ámbito jurídico-penal, a pesar de que ambos casos constituyan una manifestación del poder punitivo del Estado. En el ámbito administrativo, según esta doctrina jurisprudencial, los principios inspiradores del orden penal encuentran una aplicación flexible, matizada, en el sentido de que las exigencias del principio de legalidad, en su versión de reserva legal, no vienen consideradas de manera rigurosa. Son, justamente, estas “flexibilizaciones” o “matizaciones” de la legalidad sancionadora lo que constituye una característica propia del ordenamiento jurídico-administrativo.¹³

Puede decirse, en este sentido, que, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, la reserva de ley experimenta, por un lado, una flexibilización o matización de carácter general y, por otro, unas flexibilizaciones o matizaciones que podríamos denominar adicionales referidas a supuestos concretos. La flexibilización o matización de carácter general se traduce en la admisibilidad de la colaboración reglamentaria en este campo (STC 83/1984, de 24 de julio; 61/1990, de 29 de marzo; 177/1992, de 2 de noviembre, y 161/2003, de 15 de septiembre), teniendo en cuenta, en todo caso, que la ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las

sanciones a imponer (STC 341/1993, de 18 de noviembre; 3/1998, de 2 de enero; 101/1998, de 8 de junio; 60/2000, de 2 de mayo, y 132/2001, de 8 de junio). En definitiva, esta flexibilización o matización de carácter general de la reserva de ley, consistente en la apertura de la materia sancionatoria administrativa al reglamento, afecta, por consiguiente, al aspecto formal del principio de legalidad.¹⁴

Una matización o flexibilización específica, concierne ya al aspecto material del principio de legalidad (tipicidad), se ha llevado a cabo en el campo de las llamadas relaciones especiales de sujeción¹⁵ (o, si se prefiere, en el ámbito de los llamados ordenamientos singulares), llegándose a aceptar aquí descripciones generales de las conductas sancionables, basadas, en muchos casos, en meros criterios deontológicos. En su conocida Sentencia 132/2001, de 8 de junio, a la que me referiré más adelante con algún detenimiento, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, aunque el artículo 25.1 de la CE no contempla, de manera explícita, ninguna relación administrativa especial, de la concurrencia del mismo con otras normas constitucionales, sí se puede concluir que “la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales”; éste ha sido el caso, por ejemplo, de los presos (STC 2/1987, de 21 de enero), de los policías (STC 69/1989, de 20 de abril), de los arquitectos (STC 219/1989, de 21 de diciembre) o de los detectives privados (STC 61/1990, de 29 de marzo). El mismo Tribunal Constitucional, sin embargo, se ha apresurado a advertir, en su citada Sentencia 132/2004, que, incluso en el ámbito de una relación especial de sujeción, es, en todo caso, necesaria alguna base normativa legal que permita la imposición de la sanción, pues, en caso contrario, se produciría una violación del artículo 25.1 de la CE.¹⁶

La cuestión que aquí interesa es, sin embargo, la del grado de flexibilización (o matización) que el principio de legalidad sancionatoria experimenta en el ámbito concreto del ordenamiento jurídico local, y, más específicamente, en el municipal. Estaríamos, en este caso, ante el segundo supuesto de flexibilizaciones o matizaciones adicionales al principio de legalidad, a las que me referiré en un momento. A ello dedicaré mis reflexiones a partir de ahora.

13. Vid. las STC 87/1985, de 16 de julio; 42/1987, de 7 de abril, y 2/1987, de 21 de enero.

14. Cfr. J. F. MESTRE DELGADO, “La configuración constitucional de la potestad sancionadora de la Administración pública”, en *Estudios sobre la Constitución española, homenaje al profesor García de Enterría*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pág. 2503; TRAYTER y AGUADO, *op. cit.*, pág. 42; FERNÁNDEZ MONTALVO, *op. cit.*, pág. 383.

15. Vid. NIETO, *op. cit.*, pág. 222 y ss.; TRAYTER y AGUADO, *op. cit.*, pág. 41; MESTRE, *Potestad reglamentaria, op. cit.*, pág. 84; *La configuración constitucional, op. cit.*, pág. 2519 y ss.; F. GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, pág. 2749 y ss.; G. VALENCIA MATTÍN, “Derecho administrativo sancionador y principio de legalidad”, en *El Principio de legalidad*, Tribunal Constitucional-CEPC, Madrid, 2000, pág. 136 y ss. Sobre la temática general, en la doctrina española, entre otros, R. GARCÍA MACHO, *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución española*, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 209 y ss.; M. LÓPEZ BENÍTEZ, *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Universidad de Córdoba-Civitas, Madrid, 1994, pág. 317 y ss.; I. LASAGABASTER HERRARTE, *Las relaciones de sujeción especial*, IVAP-Civitas, Madrid, 1994, pág. 254 y ss.

16. Cfr. La jurisprudencia citada por T. CANO CAMPOS, “Derecho administrativo sancionador”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, núms. 4 y 5.

Se trataría, en definitiva, de saber si en el seno del Derecho local, fundamentado en específicos principios constitucionales, las exigencias del principio de legalidad, tanto en su aspecto formal como material, podrían verse cumplidas, exclusivamente, por las ordenanzas municipales. Esta problemática, de indudable trascendencia práctica, se inserta en otra más general referida a la naturaleza misma de la potestad normativa local, que ha sido recientemente objeto de estudios muy estimables.¹⁷ Sin poder analizar ahora esta temática en profundidad, a los efectos aquí perseguidos, debe resaltarse el hecho de que una parte importante de la doctrina española, con indudable fundamento, viene apoyando, precisamente desde la perspectiva del principio de legalidad, un nuevo entendimiento del alcance de la potestad normativa local. En este sentido se ha afirmado que el principio constitucional de la autonomía local y la composición democrática de los órganos locales, también consagrada en el texto constitucional, no permiten una consideración de dicha potestad, en lo que a su alcance se refiere, como una mera potestad de ejecución de las leyes o, dicho en otros términos, como una mera potestad reglamentaria general sin ninguna característica específica. He tenido ocasión de advertir en otro lugar¹⁸ que toda la polémica sobre la potestad normativa municipal, la revisión actual de sus fundamentos, deriva, precisamente, de la constatación, con base en el texto constitucional, de la peculiar posición de los municipios respecto de las leyes. En efecto, no parece objetable la afirmación de que el contenido político de la autonomía local y la legitimación democrática de los órganos de gobierno de la Administración local explican el hecho

de que, en este ámbito, la ley sólo puede operar como marco o límite, dentro del cual se desarrolla con entera libertad la actuación de los órganos locales. No podría, en mi opinión, ser de otro modo, so pena de hacer imposible la gestión de los asuntos que, en cada momento, afectasen a la comunidad vecinal y que, por mandato constitucional expreso, ha sido atribuida en concreto a los municipios.¹⁹

Como apuntaba hace un momento, todas estas consideraciones están inclinando a una gran parte de la doctrina española a postular, en el ámbito local, una radical flexibilización del principio de reserva de ley, de indudable trascendencia para el alcance de la potestad sancionadora municipal;²⁰ flexibilización que ha llevado a Nieto²¹ a sostener, en coherencia con el planteamiento expuesto, que las ordenanzas locales cumplirían, por sí solas, el requisito de la reserva de ley desde una perspectiva institucional y democrática.²²

En esta misma línea de pensamiento se pronunció también el Consejo de Estado en un conocido Dictamen de 23 de febrero de 1995 (Dictamen número 1749/94, Sección 3.^a), en el que, rectificando su posición anterior,²³ y apoyándose en el artículo 55 del Texto refundido de 1986, afirmaba que la “autonomía política y jurídica de los entes locales explicaría que su vinculación a la Constitución y a la ley fuera negativa (hacer todo lo que no está prohibido) en vez de positiva (hacer sólo aquello a lo que se está expresamente habilitado). Esta vinculación negativa –continuaba el alto órgano consultivo– se expresa claramente en el artículo 55 del Texto refundido de régimen local de 1986: “En ningún caso contendrán (las ordenanzas) preceptos opuestos a las leyes”.²⁴

17. Por ejemplo, L. PAREJO ALFONSO, *La potestad normativa local*, Diputación de Barcelona-M. Pons, Madrid, 1998. J. L. BLASCO DÍAZ, *Ordenanza municipal y ley*, Diputación de Castellón-M. Pons, Madrid, 2001. A. GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, Atelier, Barcelona, 2001. L. ORTEGA, “La potestad normativa local”, *Anuario del Gobierno Local 2001*, pág. 39 y ss.

18. “La cláusula general de competencia municipal”, en *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*, págs. 52-53.

19. Las consideraciones del texto vendrían, por lo demás, avaladas también por el contenido mismo del artículo 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (ratificada por España el 20 de enero de 1988) en el que se dispone que “las entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

20. Cfr. NIETO, *op. cit.*, pág. 124 y 129; PAREJO, *op. cit.*, pág. 58 y ss., sobre todo, pág. 65 y ss., 85 y ss., y 92-94; BLASCO, *op. cit.*, pág. 97 y ss.; GALÁN, pág. 215 y ss., 221 y ss., 227 y ss. ORTEGA, *op. cit.*, pág. 39 y ss. GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, pág. 2735 y ss. También C. NAVARRO DEL CACHO, “Consideraciones sobre la constitucionalidad y la legalidad de la potestad reglamentaria de las entidades locales para la regulación de infracciones y sanciones administrativas”, en *RARAP*, 5, 1994, pág. 167 y ss. J. M. BAÑO LEÓN, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, *op. cit.*, págs. 148-149. Recientemente, S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, tomo I, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, págs. 437-440.

21. *Op. cit.*, pág. 123.

22. Posición que fue criticada por García de Enterría al considerarla contraria a la reserva de ley establecida en la Constitución; el principio de autonomía local no sería, en este sentido, apto para excusar a los ayuntamientos de la necesidad de una ley habilitante de su actuación en el campo sancio-

natorio, donde, en consecuencia, regiría el principio de “vinculación positiva”, en consonancia con la Ley de bases de régimen local. Por otro lado, para el maestro español, la libertad represiva o sancionatoria de los entes locales traería como consecuencia una situación de desigualdad jurídica entre los habitantes de sus respectivos territorios. “La problemática puesta en aplicación de la LRJPAC: El caso del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal”, en *REDA*, 80, 1993, págs. 663, 667, 671. *Vid.* también, SUAY RINCÓN, *Sanciones administrativas*, *op. cit.*, pág. 172 y ss.; *La formulación*, *op. cit.*, pág. 14. NIETO (*op. cit.*, págs. 123-125) ha replicado a esta crítica con el ejemplo de la tipificación establecida en las normas deontológicas de los colegios profesionales y en las circulares del Banco de España. No le falta razón a este prestigioso autor cuando hace notar que la ordenanza, operante en un ámbito dotado de autonomía, no es parangonable con un reglamento estatal o, si se quiere, con un reglamento ejecutivo. Por otro lado, tampoco deja de ser adecuada la afirmación de Nieto de que la desigualdad jurídica, en este terreno, es consustancial a la existencia misma de los distintos ámbitos territoriales municipales, por no hablar de los autonómicos.

23. *Vid.* Dictamen 44523 de 15 de octubre de 1982 (Sección 4.^a); dictamen que se refería, por cierto, a un reglamento estatal.

24. El dictamen del Consejo de Estado de 1995 tuvo gran eco en la doctrina; así, por ejemplo, PAREJO, *La potestad normativa local*, *op. cit.*, se apoya continuamente en su contenido, págs. 12, nota 4, 74, nota 72, 82-83, nota 84, 84-85, notas 85 y 86. También, GALÁN GALÁN, *La potestad normativa autónoma local*, *op. cit.*, pág. 222, nota 411. FERNÁNDEZ MONTALVO, *op. cit.*, págs. 387-388. J. J. JEREZ CALDERÓN, “La potestad reglamentaria local”, en *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado* (coordinador J. Arozamena Sierra),

La jurisprudencia del Tribunal Supremo no ha sido, realmente, uniforme al afrontar esta problemática. Así, en muchos casos, se ha sostenido una interpretación rigurosa o estricta del principio de legalidad en el campo sancionatorio local, exigiéndose siempre la existencia de específicas leyes de cobertura de las correspondientes ordenanzas; sirvan, a título de ejemplo, las STS de 6 de noviembre de 1995, Aranzadi 8164, de 10 de febrero de 1997, Aranzadi 1407, o la de 29 de mayo de 1998, Aranzadi 5457.²⁵ En esta última se afirma claramente que “la invocación genérica de la autonomía local no es fundamento suficiente para crear por vía de ordenanzas municipales supuestos de infracciones sin amparo legal explícito”.²⁶ En algunos casos, el Tribunal Supremo (así, por ejemplo, STS de 16 de julio de 1998, Aranzadi 8381) parece reconocer como cobertura legal²⁷ suficiente a las declaraciones legales de carácter general contenidas en los artículos 4.1, letra f) –que atribuye la potestad sancionadora a los entes locales territoriales–, y 21.1, letra n) –sobre la competencia sancionadora de los alcaldes–, ambos de la LBRL de 1985, y 59 del Texto refundido de 1986 –sobre limitación de la cuantía de las multas–. En otros casos, por último, el Tribunal Supremo hace derivar la potestad sancionadora de una concreta competencia municipal; la jurisprudencia recaída sobre las ordenanzas municipales sobre limitaciones horarias al estacionamiento de vehículos (ORA) podría ser incluida aquí (por ejemplo, entre otras muchas, STS de 26 de diciembre de 1996, Aranzadi 1233/1997; de 16 de julio de 1998, Aranzadi 8381,²⁸ ya citada antes; de 22 de septiembre de 1999, Aranzadi 6728; de 29 de mayo de 2000, Aranzadi 4503; de 14 de julio de 2001, Aranzadi 7881; de 12 de junio de 2002, Aranzadi 8201, etcétera).²⁹

La jurisprudencia de los tribunales superiores de justicia, al igual que la del Tribunal Supremo, ha venido también manifestando una cierta falta de uniformidad en sus

planteamientos, aunque con preponderancia de la que viene exigiendo la necesidad, en todo caso, de la interpretación de la ley en el caso de las ordenanzas municipales; muchas de las sentencias de los tribunales superiores de justicia siguen, por lo demás, la doctrina sentada por la STC 132/2001, a la que me referiré inmediatamente.³⁰

La legislación autonómica de régimen local, por su parte, a la hora de regular el alcance de la potestad sancionadora de los entes locales, lo ha hecho con muy distintos matices, según lo casos; matices que han puesto de manifiesto la incertidumbre que ha venido reinando en este ámbito. Así, mientras que en la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio, de Administración local, se adopta, sobre la cuestión, una solución muy restrictiva, al disponerse (artículo 287, segundo párrafo) que “las ordenanzas podrán tipificar infracciones y establecer sanciones de conformidad con lo determinado por las leyes sectoriales”, en otras leyes autonómicas, sin embargo, se reconoce a las ordenanzas locales un mayor alcance en materia sancionatoria. En esta línea, y a título de ejemplo, podrían traerse aquí los artículos 183 de la Ley foral 2/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra; 221 de la Ley municipal catalana,³¹ Ley 8/1987, de 15 de abril; 197.2 de la Ley aragonesa de Administración local; Ley 7/1999, de 9 de abril,³² o 197 de la Ley de la Administración local de La Rioja, Ley 1/2003, de 3 de marzo. A todos ellos es común, el reconocimiento a la Administración local, en ausencia de legislación sectorial específica, de una potestad sancionadora por infracción de sus ordenanzas en el ámbito de las materias de su competencia exclusiva; reconocimiento acompañado siempre de una limitación en la cuantía de las multas. Sobre toda esta normativa ha incidido, por lo demás, el nuevo título XI de la Ley básica de 1985, introducido por la reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, al que me referiré más adelante.

Consejo de Estado-BOE, Madrid, 2002, págs. 65-66. Sin embargo, fue muy criticado por T. R. FERNÁNDEZ, “La potestad reglamentaria de las corporaciones locales”, en *Cuadernos de Derecho Judicial, Administración Local*, CGPJ, XXIX, Madrid, 1995, en concreto pág. 217 y ss.

25. Comentada por M.^a Antonia ARIAS MARTÍNEZ, “La potestad sancionadora de los entes locales y el principio de legalidad (a propósito de la STS de 29 de mayo de 1998)”, en *REALA*, 280-281, mayo-diciembre, 1999, pág. 589 y ss.

26. Cfr. la jurisprudencia citada por VALENCIA MATTÍN, *op. cit.*, págs. 104-105; GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, págs. 2738-2739; FERNÁNDEZ MONTALVO, *op. cit.*, págs. 391-392; CANO CAMPOS, *op. cit.*; G. DOMÉNECH PASCUAL, “La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel, núm. 6; F. VELASCO CABALLERO y S. DIEZ SASTRE, “Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 5, junio de 2004, pág. 52 y ss.

27. Sobre el concepto de “cobertura legal”, *vid.* las interesantes reflexiones de NIETO, *op. cit.*, pág. 282 y ss., y GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, págs. 2726-2727.

28. Citada por LASAGABASTER HERRARTE, “La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local”, en *RVAP*, 68, 2004, pág. 158.

29. Una descripción general de las distintas posturas sobre la potestad reglamentaria local en materia sancionadora en J. L. RIVERO YSERN, *Manual de Derecho local*, 5.^a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 96-99.

30. *Vid.*, por ejemplo, entre otras muchas, STSJ de Madrid, de 21 de enero, 1 de febrero, 6 de marzo, 22 de julio, 7 de noviembre, todas del 2003, STSJ de Sevilla de 17 de mayo de 2002, STSJ del País Vasco de 18 de marzo de 1999 (citada por LASAGABASTER, *La potestad, op. et loc. cit.*). *Vid.* también la jurisprudencia citada por DOMÉNECH PASCUAL, *op. cit.*, nota 10. D. SARMIENTO y L. MORAL, “Ordenanzas locales, reserva de ley y reservas democráticas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 28 de mayo de 2003”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 3, 2003, pág. 120 y ss. Sobre la utilización de la noción de “relación de sujeción especial” frente a la reserva de ley, STSJ de Madrid de 4 de febrero de 2003.

31. NIETO, *op. cit.*, pág. 126, cita, sin embargo, la Sentencia de 25 de mayo de 1993, Aranzadi 3815, en la que el Tribunal Supremo anula unas ordenanzas municipales por inexistencia de leyes sectoriales de cobertura, a pesar de que el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña había aceptado su legalidad con base precisamente en el artículo 221.2 de la Ley municipal catalana.

32. *Vid.* el comentario a este artículo por J. DOMPER FERRANDO, en *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón* (dirección A. Fanlo Loras), Cortes de Aragón, Zaragoza, 2000, págs. 296-298.

3. Dos sentencias fundamentales en materia sancionatoria municipal: la Sentencia 132/2001, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional, y la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003. Una cuestión de necesaria clarificación: la potestad sancionadora municipal implícita en las atribuciones competenciales; el papel de la cláusula general de competencia municipal

El Tribunal Constitucional, por su parte, en una importante (auténtico *leading case*, la ha denominado Lasagabaster),³³ y muy comentada,³⁴ Sentencia 132/2001, de 8 de junio (ponente, P. Cachón Villar), intentó precisar, de manera definitiva, el alcance de la ley en materia sancionatoria respecto de las ordenanzas municipales. Para ello el Alto Tribunal partió de la doctrina sentada, ya anteriormente, en su Sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de haciendas locales³⁵ (confirmada, poco después, por la 106/2000, de 4 de mayo), según la cual, en materia de tributos locales, el ámbito de regulación reservado a las ordenanzas locales era mayor que el adjudicado a los reglamentos estatales. Conclusión a la que llegaba el Tribunal en virtud de dos datos que consideraba absolutamente relevantes: el primero, referido al carácter representativo del órgano que aprueba las ordenanzas, y el segundo, a la garantía constitucional de la autonomía local, la cual impide que la ley lleve a cabo una regulación completa o agotadora de una materia en la que, como era el caso de los tributos locales, estuviese claramente presente el interés local.

Todas estas consideraciones, ya presentes, pues, en la mencionada Sentencia 233/1999, las aplica, con posterioridad, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia citada 132/2001, al ámbito sancionatorio local. Así, en este ámbito, y según dicha sentencia, la exigencia de ley para la tipificación de infracciones y sanciones ha de ser también flexible en la medida en que se refiere a materias donde está presente el interés local. Con todo, el Alto Tribunal se apresura pronto a advertir que esta flexibilidad no sirve para excluir, tajantemente, la presencia de la ley en el ámbito sancionatorio local. Una ley, por cierto, que ha de tener formalmente carácter sancionador, ya que –según la sentencia citada– la mera atribución por ley de competencias a los municipios (por la vía del artículo 25.2 de la LBRL, que el Tribunal cita de manera

expresa) no contiene, por sí misma, la autorización para que cada uno de ellos pueda tipificar, con total libertad, las infracciones y sanciones en aquellas materias atribuidas a su competencia. En definitiva, y siempre según el Tribunal Constitucional, no existe una correspondencia automática entre la facultad de regulación de un ámbito material de interés local, esto es, la atribución de la competencia, y la potestad para establecer, en los casos de incumplimiento de lo dispuesto en las correspondientes ordenanzas, cuándo y cómo dicho incumplimiento ha de ser castigado. La flexibilidad –concluye el Tribunal– se traduce en la no-exigibilidad de una definición de cada tipo de ilícito y de sanción en la ley, pero no permite la total inhibición del legislador.

De todas estas consideraciones el Tribunal Constitucional extrae dos conclusiones referidas a la función que la ley ha de cumplir en el campo sancionatorio local; conclusiones que aparecen, al mismo tiempo, como exigencias mínimas derivadas del artículo 25.1 de la CE y como manifestación de la flexibilidad de la reserva de ley en este campo. La primera de estas conclusiones se refiere a la tipificación de infracciones y determina que, en este caso, la función de la ley ha de limitarse a la fijación de “criterios mínimos de antijuricidad”, conforme a los cuales cada ayuntamiento puede establecer los distintos, y concretos, tipos de ilícitos administrativos. Se trata –nos aclara el Tribunal Constitucional– de criterios que orientan y, a la vez, condicionan la valoración que cada municipio efectúa a la hora de establecer los supuestos de infracción. La segunda conclusión que extrae el Tribunal del artículo 25.1 de la CE viene referida a las sanciones y alude a la necesidad de que la ley reguladora de cada materia se limite a establecer una relación de las que pueda contener cada ordenanza municipal con base en la gravedad de los ilícitos administrativos que tipifique. Por cierto, y en este sentido, la STC 132/2001 nos advierte, inmediatamente, que el artículo 59 del Texto refundido de 1986 no puede cumplir esta función, ya que allí no se gradúan las sanciones con base en la antijuricidad de los ilícitos, ni se contempla ninguna sanción distinta de la multa (lo que, por lo demás, es el caso del nuevo artículo 141 de la LBRL, como veremos más adelante).

La flexibilización de la reserva de ley, en el campo sancionatorio local, se traduciría, en definitiva, en el hecho de que ésta actuaría aquí como “marco” dentro del cual

33. “La potestad reglamentaria, en especial la local, y la reserva de ley del artículo 25 de la CE en materia sancionadora (nota a la STC 132/2001, de 8 de junio)”, en RVAP, 62, 2002, pág. 284; también en *La potestad sancionadora local*, op. cit., pág. 159.

34. Así, M. PULIDO QUECEDO, “Principio de legalidad administrativa y ordenanzas municipales: ¿Un nuevo enfoque?”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 9, 2001, pág. 9 y ss. J. M. ALEGRE ÁVILA, “Relaciones especiales de sujeción, legalidad sancionadora y servicios públicos”, *ibidem*, 17, 2001, pág. 13 y ss. S. A. BELLO PAREDES, “La reserva de ley en el ámbito sancionador local, ¿estamos ante el comienzo del fin de una larga disputa?”, en REAL, 286-

287, 2001, pág. 281 y ss. E. ORDUÑA PRADA, “Ordenanza municipal y potestad sancionadora: La sorprendente concisión de la STC 132/2001, de 8 de junio”, *ibidem*, pág. 363 y ss. L. POMED SÁNCHEZ, “Jurisprudencia constitucional sobre Administración local”, en *Anuario del Gobierno Local 2002*, pág. 416 y ss. G. DOMÉNECH PASCUAL, op. cit. F. VELASCO y S. DIEZ, op. cit., pág. 55 y ss.

35. Cfr. M. PULIDO QUECEDO, “La reserva ‘relativa’ de ley y la sentencia sobre la Ley de haciendas locales (nota crítica sobre la STC 233/1999)”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 21, 2000, pág. 9 y ss. L. ORTEGA, *La potestad normativa local*, op. cit., pág. 39 y ss.

se moverían, con libertad de actuación, las corporaciones locales.

Toda esta doctrina ha sido confirmada, recientemente, por las STC 161/2003, de 15 de septiembre; 193/2003, de 27 de octubre;³⁶ 16/2004, de 23 de febrero, y 25/2004, de 26 de febrero.

La doctrina del Tribunal Constitucional, a partir de su citada Sentencia del 2001, parecía, pues, haber asentado definitivamente la cuestión del alcance de la potestad sancionatoria municipal. Sin embargo, sobre esta doctrina acaba de incidir la reciente, e interesante, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2003 (ponente, M. Baena del Alcázar)³⁷ que introduce una serie de importantes matizaciones (o, incluso, rectificaciones) a lo sostenido por el Tribunal Constitucional que afectan, de manera relevante, al fundamento y alcance de la potestad sancionatoria de los municipios.³⁸

El Tribunal Supremo, en efecto, parte de la constatación de que la finalidad del expreso otorgamiento de la potestad reglamentaria a las entidades locales [artículo 4.1, letra a), de la LBRL] es la de la ordenación de los asuntos públicos de su competencia y, si el incumplimiento de dicha ordenación no produjese ninguna consecuencia jurídica, el ejercicio de aquella potestad carecería por completo de efectividad. En una palabra, los entes locales no tendrían una capacidad efectiva de llevar a cabo la ordenación de las materias atribuidas a su competencia. Si éste fuese el caso, estaríamos, según la STS citada, ante un recorte de la autonomía local, contrario a la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 (artículo 3.1), ratificada por España en 1988. Advierte el Tribunal Supremo que la tensión existente entre el principio de autonomía local, interpretado a la luz de la Carta de 1985, y la reserva de ley, establecida en el artículo 25.1 de la CE, debe resolverse, en virtud de una interpretación integradora, de modo favorable al principio de autonomía local, lo cual, en consecuencia, lleva a admitir la posibilidad de tipificación directa por ordenanza de infracciones y sanciones. El Tribunal Supremo va, por consiguiente, más allá que la citada doctrina del Tribunal Constitucional, del que afirma que no se había planteado el supuesto en el que estuviesen afectadas, como es el caso abordado en su Sentencia de 29 de septiembre de 2003, competencias nucleares de los entes locales.

Si las ordenanzas municipales tienen, pues, abierta directamente la posibilidad de tipificación de infracciones y sanciones, ello no puede llevarse a cabo de forma

genérica e indiscriminada. Existen, para ello, una serie de límites que la sentencia del 2003 explicita. El primero de ellos viene constituido, naturalmente, por la necesaria observancia del principio de primacía de la ley, lo que significa, por decirlo con palabras del Tribunal Supremo, que “no pueden aprobarse preceptos contrarios a las leyes” en la labor de tipificación efectuada por las ordenanzas municipales. El segundo límite se refiere a los ámbitos materiales en los que la ordenanza puede llevar a cabo las correspondientes tipificaciones y que la sentencia citada concreta en los siguientes: ordenación del uso de bienes y organización de servicios que supongan potestades implícitas, por un lado, y aquellos casos de competencia compartida en los que el Estado o la comunidad autónoma no hayan hecho uso de su potestad legislativa, por otro. A nadie se le escapa, pues, el amplio campo de actuación directa que, en materia sancionatoria, asigna el Tribunal Supremo a las ordenanzas municipales, en consonancia, por lo demás, con una concepción de la potestad reglamentaria local desde la perspectiva de la llamada vinculación negativa de la misma a la legalidad.

En lo que respecta a la posibilidad del establecimiento de sanciones por las ordenanzas, el Tribunal Supremo exige, únicamente, que éstas tengan carácter pecuniario, lo que parece, por tanto, excluir la existencia de otras de distinta naturaleza. En materia de sanciones habrían de tenerse en cuenta, además, los límites constituidos por el respeto de los principios del Derecho sancionador y, singularmente, de los principios de proporcionalidad y audiencia del interesado, así como por la necesidad de ponderación de las sanciones a imponer en función de la gravedad del ilícito.

En resumen, la STS del 2003 declara, expresamente, que mediante ordenanza municipal “se pueden tipificar validamente las infracciones y sanciones, que han de ser de carácter pecuniario, cuando ello sea una garantía indispensable para su cumplimiento, siempre que al hacerlo no se contravengan las leyes vigentes, y únicamente en los casos en que no se haya promulgado ley estatal o autonómica sobre la materia, y en los que los ayuntamientos actúen en ejercicio de competencias propias que, por así decirlo, tengan el carácter de nucleares y lleven anejas potestades implícitas de regulación [...]”. Posición que, como ya sabemos, encuentra su base en la interpretación más favorable al principio de autonomía municipal y en el carácter democrático de las corporaciones locales. “Difícilmente –se dice en la senten-

36. Un breve comentario de las STC 161 y 193 de 2003 en POMEJ, *Jurisprudencia*, op. cit., págs. 435-437.

37. Aranzadi 6487.

38. Cfr. M. PULIDO QUECEDO, “Un nuevo enfoque jurisprudencial del TS sobre las ordenanzas locales a la luz del principio de autonomía local (el caso de la Ordenanza municipal de Zaragoza sobre contenedores)”, *Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi*, volumen VII, 2003, pág. 327 y ss. T. FONT I LLOVET, “La

reconstrucción jurídica de la autonomía local, el gobierno local y la reforma de los estatutos”, en *Anuario del Gobierno Local 2003*, págs. 27-30. I. LASAGABASTER, *La potestad sancionadora*, op. cit., pág. 161 y ss. R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *La potestad normativa municipal en la jurisprudencia de 2003*, op. cit., pág. 392 y ss. F. VELASCO y S. DIEZ, *Ordenanzas municipales y reserva de ley sancionadora*, op. cit., pág. 58 y ss. G. DOMÉNECH PASCUAL, *La tipificación de infracciones y sanciones por las entidades locales*, op. cit.

cia citada— podría tacharse esta solución de antidemocrática, pues los miembros de la corporación local que aprobaron la ordenanza han sido elegidos democráticamente. Esta consideración no carece ni mucho menos de interés. Pues los destinatarios de la ordenanza local tipificadora de infracciones y sanciones son las personas del municipio, y en su caso los entes establecidos en él, y son aquellas personas las que han elegido a los miembros del Pleno del ayuntamiento que aprueba la ordenanza. Se da, por tanto, una situación análoga a la aprobación de una ley por los parlamentarios elegidos por la población del Estado o de una comunidad autónoma. Por ello —concluye la sentencia— la solución que supone nuestra interpretación se atiene a los principios democráticos que inspiran nuestro ordenamiento”.³⁹

Como puede comprobarse, estas importantes consideraciones de la STS del 29 de septiembre del 2003 matizan, o si se quiere, como ya he apuntado, corrigen, de manera ciertamente relevante, la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 132/2001.⁴⁰ De las líneas anteriores puede ya deducirse el distinto planteamiento del que han partido ambos tribunales a la hora de fijar el alcance de la potestad sancionatoria municipal. No es momento ahora de insistir en todos y cada uno de los aspectos de dichos planteamientos. Quisiera, sin embargo, resaltar uno de ellos, que me parece importante, y al que nos lleva la jurisprudencia analizada, y es el de la potestad sancionadora implícita de las corporaciones locales, derivada de las correspondientes atribuciones competenciales; tema que, como se ha podido comprobar, ha sido abordado con distinto alcance en las citadas sentencias y cuya clarificación reviste, en mi opinión, destacada trascendencia al afectar al fundamento mismo de la potestad sancionadora municipal.

La problemática general de la potestad sancionadora municipal implícita en las atribuciones competenciales me lleva a una cuestión que, al menos, quisiera dejar aquí planteada. Me refiero a la cuestión de si la cláusula general de competencia municipal, contenida en el artículo 25.1 de la LBRL, al operar como título legislativo habilitante de la normativa municipal en el ámbito por ella diseñado, podría al mismo tiempo desempeñar esta misma función en materia sancionado-

ra;⁴¹ no ha de olvidarse, por lo demás, que tanto la potestad reglamentaria como la sancionadora aparecen enumeradas en el artículo 4 de la LBRL sin matización ni restricción alguna. El carácter residual de la cláusula, su vinculación a lo estrictamente local y, sobre todo, la peculiar posición de los municipios respecto de las leyes, podría fundamentar una interpretación en este sentido, dándose así un contenido más amplio a la “presunción de competencia” en la que dicha cláusula se traduce.⁴² En este sentido, no vería inconveniente alguno en afirmar que la exigencia de ley podría también verse cumplida por la cláusula del 25.1 de la LBRL de 1985 y en el campo por ella abarcado.⁴³ Aunque ello no sería, en realidad, imprescindible, esta interpretación podría, también, verse reforzada acudiendo, adicionalmente, a algunas significativas declaraciones contenidas en otras normas jurídicas. La primera sería la del artículo 84.1, letra a), de la LBRL, donde se alberga el expreso apoderamiento a las corporaciones locales para intervenir en la actividad de los ciudadanos a través de las ordenanzas; la segunda sería la contenida en el artículo 55 del Texto refundido de 1986 (citado también, por cierto, en la sentencia del Tribunal Supremo), en la que se afirma que las entidades locales “en la esfera de su competencia” (en la que se incluye, por tanto, la derivada de la cláusula general del artículo 25.1 de la LBRL) podrán aprobar ordenanzas siempre que no contravengan lo dispuesto en las leyes.

Desde esta perspectiva creo que puede ser también abordado el análisis de la importante STS de 29 de septiembre de 2003. Por lo demás, no deja de ser revelador que el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 132/2001, se refiera solo al apartado 2 del artículo 25 de la LBRL como norma atributiva de competencias a la hora de afirmar que, con base en el mismo, no sería posible a los municipios tipificar, por completo y según su criterio, las infracciones y sanciones administrativas. Posición, por cierto, que aparece como contradictoria con la mantenida posteriormente por el Tribunal Supremo, en la sentencia del 2003, en la que, como hemos podido comprobar, admite el ejercicio de competencias sancionadoras por las corporaciones locales en el supuesto de competencias compartidas (esto es,

39. En la línea de la STS de 29 de septiembre de 2003, *vid.*, por ejemplo, las de 3 de diciembre de 2003, Aranzadi 601, y 25 de mayo de 2004, Aranzadi 4036. Otra jurisprudencia, reconociendo la persistencia de notables incógnitas en relación con la potestad sancionadora local, se venía apoyando en la doctrina de la STC 132/2001. Así, las STS de 10 de junio de 2003, Aranzadi 5628 y 5655, 23 de junio de 2003, Aranzadi 6871, 27 de enero de 2004, Aranzadi 248, etcétera.

40. LASAGABASTER, *La potestad*, *op. cit.*, pásg. 161-164, y VELASCO y DíEZ, *Ordenanzas municipales*, *op. cit.*, pág. 58, ponen de manifiesto la contradicción de la sentencia del Tribunal Supremo con la doctrina del Tribunal Constitucional. FERNÁNDEZ MONTALVO, *La potestad normativa municipal*, *op. cit.*, pág. 402, afirma que el Tribunal Supremo matiza su doctrina anterior más

apegada a la doctrina del Tribunal Constitucional. T. CANO CAMPOS, *op. cit.*, habla de “giro importante”, y DOMÉNECH PASCUAL, *op. cit.*, de “giro espectacular”, afirmando, incluso, que la doctrina de la STS contraviene el artículo 5.1 de la LOPJ.

41. Cfr. las reflexiones de L. PAREJO, *La potestad normativa local*, *op. cit.*, pág. 86, y de J. L. BLASCO, *Ordenanza municipal y ley*, *op. cit.*, pág. 119 y ss.

42. Cfr. F. SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, *op. cit.*, págs. 60-61, y mi trabajo *La cláusula general de competencia municipal*, *op. cit.*, en especial pág. 51 y ss.

43. Crítico, sin embargo, con esta postura, I. PEMÁN GAVÍN, *El sistema sancionador español*, Cedecs, Barcelona, 2000, pág. 181.

las del 25.2 de la LBRL)⁴⁴ y en ausencia de ley estatal o autonómica.

En todo caso, y por lo que se ha expuesto hasta ahora, no parece, pues, que pueda existir inconveniente técnico alguno para deducir de una cláusula general contenida en la ley, como es la del artículo 25.1 de la LBRL, una competencia municipal en materia sancionatoria. No debe olvidarse, por cierto, que la propia Ley 57/2003, de 16 de diciembre, a la que me referiré inmediatamente, ha utilizado la técnica de las cláusulas generales en la definición de la potestad sancionatoria de las entidades locales.

Alguna duda, sin embargo, puede plantearse respecto de la habilitación legal para el establecimiento de sanciones por infracción de ordenanzas. La STC 132/2001 apunta al hecho de la falta de correspondencia entre la competencia material y “el poder para establecer cuándo y cómo el incumplimiento de una obligación impuesta por ordenanza municipal puede o debe ser castigada”. Afirmación que podría ser interpretada en el sentido de que el Tribunal Constitucional se estaría refiriendo, más bien, a la imposibilidad de deducir de una atribución competencial (comprendida, por supuesto, la del artículo 25.1 de la LBRL) una habilitación legislativa para la imposición de sanciones y no tanto para la tipificación de infracciones. De la cláusula general del 25.1 de la LBRL difícilmente podría deducirse una habilitación concreta en materia de sanciones.⁴⁵ Tiene razón Nieto⁴⁶ cuando advierte que “si las sanciones no están previstas, ello quiere decir que, aun sin negar la existencia de la infracción, el ordenamiento jurídico no atribuye un castigo, por lo que la consecuencia de la infracción habrá de ser otra (anulación, reparación del daño, eliminación del riesgo, etc.). Por el principio de legalidad –afirma el conocido autor– corresponde exclusivamente a la ley abrir esta posibilidad sancionadora”, con concreción –añado por mi parte– de las condiciones de su ejercicio.

Del solo artículo 59 del Texto refundido de 1986 (modificado por la disposición adicional única de la Ley 11/1999, de 21 de abril), en la medida en que no contiene un criterio de graduación de las sanciones en función de la antijuridicidad de los ilícitos, tampoco podría

derivarse con seguridad –como ya apuntaba la misma STC 132/2001– una habilitación legal en este punto. Parece, pues, más correcta, desde el punto de vista del principio de legalidad, la solución adoptada por el nuevo artículo 141 de la LBRL (introducido por la reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre) que utiliza el criterio de la gravedad de la infracción, y no –como hacía el citado artículo 59 del Texto refundido– el de la población municipal, estableciendo, al mismo tiempo, las cuantías máximas de las multas por infracción de ordenanzas locales. Naturalmente, nada impide que se puedan utilizar ambos criterios a la vez.

4. El nuevo título XI de la Ley de bases del régimen local de 1985 introducido por la Ley 57/2003, de 16 de octubre, de medidas para la modernización del gobierno local. Algunas reflexiones conclusivas

Todo lo hasta aquí expuesto permite, para finalizar, llevar a cabo, de forma sucinta, alguna reflexión sobre el nuevo título XI de la LBRL de 1985, introducido por la citada Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.⁴⁷

En términos generales puede decirse que el contenido de dicho título es la desembocadura lógica de la jurisprudencia producida en el ámbito sancionador local, singularmente la del Tribunal Constitucional, como hemos tenido ya ocasión de comprobar. Muchas de las cuestiones que plantea el nuevo título XI de la LBRL han quedado ya apuntadas a lo largo de estas líneas y otras muchas habrán de ser objeto de desarrollos posteriores, tanto doctrinales como jurisprudenciales. Lo que ahora me gustaría resaltar, en todo caso, es el carácter de cláusula general que posee el nuevo artículo 139 de la LBRL, cuyo contenido, en definitiva, viene a hacer expreso lo que, de alguna manera, y en virtud de la interpretación propuesta, se hallaba ya, en mi opinión, implícito en la cláusula del artículo 25.1 de la LBRL. Podría decirse, en este sentido, que el nuevo artículo 139 opera como una cláusula general, específicamente referida al ámbito sancionatorio local, que refuerza y explicita, en dicho ámbito, lo dispuesto en el artículo 25.1 de la LBRL.

44. En otro lugar (*La cláusula general de competencia municipal*, *op. cit.*, en concreto pág. 58), tuve ocasión de advertir que, desde la perspectiva de la cláusula general del artículo 25.1 de la LBRL, es como debería interpretarse el contenido del apartado 2 de dicho artículo, con la importante consecuencia de que la atribución competencial realizada por esta vía debería realizarse, necesariamente, bajo la forma de competencias propias de las corporaciones locales, lo que, creo, no sería inocuo a la hora de determinar el alcance de la potestad sancionadora municipal.

45. J. M. TRAYTER y V. AGUADO, *Derecho administrativo sancionador: Materiales*, *op. cit.*, pág. 46, han escrito que “ciertas acciones relacionadas con la convivencia ciudadana, se deberían poder tipificarse como infracción en las ordenanzas municipales siempre y cuando su sanción no excediera de los límites previstos en el artículo 59 del TRRL”. La STS de 25 de mayo de

2004, Aranzadi 4036, afirmó, por su parte, que “se trata de establecer sanciones pecuniarias que aparecen proporcionadas y adecuadas y con un límite máximo, similar al establecido por la ordenanza que esta sala declaró ajustada a derecho en la sentencia mas atrás citada de 29 de septiembre de 2003 (RJ 2003, 6487) y muy inferior a la que después de forma genérica ha autorizado la Ley 57/2003”.

46. *Derecho administrativo sancionador*, *op. cit.*, pág. 327.

47. Cfr. LASAGABASTER, *La potestad sancionadora local en la Ley 57/2003 de medidas para la modernización del gobierno local*, *op. cit.*, pág. 165 y ss. FERNÁNDEZ MONTALVO, *La potestad*, *op. cit.*, págs. 402-404. F. VELASCO y S. Díez, *Ordenanzas municipales*, *op. cit.*, pág. 59 y ss. G. DOMÉNECH PASCUAL, *La tipificación*, *op. cit.*

Por otro lado, el artículo 139 de la LBRL podría servir también, en la línea de lo que ya se encuentra apuntado en la citada STS de 29 de septiembre de 2003, para plantear la posibilidad de fundamentar una cierta competencia sancionatoria municipal derivada directamente de las atribuciones competenciales del apartado 2 del artículo 25 de la LBRL. En efecto, la expresión “en defecto de normativa sectorial específica”, incluida en la cláusula del artículo 139, podría dar alguna base a dicha posibilidad. Me permitiré recordar que en otro lugar, y en este mismo sentido, he dejado planteada la cuestión de la posibilidad de la iniciativa municipal directa en el campo del 25.2 de la LBRL antes de la aprobación de la correspondiente ley sectorial y en virtud, precisamente, de la cláusula general del 25.1.⁴⁸

Los criterios para el establecimiento de las infracciones del nuevo artículo 140 de la LBRL (“criterios mínimos de antijuridicidad”, en expresión del Tribunal Constitucional) se traducen, en definitiva, en una serie de conceptos jurídicos indeterminados con carácter esencialmente clasificatorio. Conceptos que, por lo demás, tendrán que ser utilizados tal cuales por las propias ordenanzas municipales ante la dificultad, en muchos casos, de una mayor concreción.⁴⁹ A este respecto sería, quizás, conveniente recordar que el Tribunal Constitucional (STC 69/1989, de 20 de abril, 219/1989, de 21 de diciembre, 149/1991, de 4 de julio) ha declarado que la regulación de ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados no vulnera la exigencia de *lex certa* del artículo 25.1 de la CE.

Recientemente, y de manera muy oportuna, Lasagabaster⁵⁰ ponía de manifiesto la dificultad de que la rica variedad de supuestos que, hasta ahora, han venido siendo objeto de la potestad sancionadora de los municipios encajase, sin dificultades, dentro de los criterios del 140 de la LBRL. “Si se atiende a alguno de los casos en los cuales los tribunales se han pronunciado sobre el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades locales se constata –escribe este autor– que en una serie de estos supuestos sería difícilmente sostenible que la Ley 57/2003 les diese cobertura.” En estos casos, precisamente, es cuando la cláusula del artículo 25.1 de la LBRL podría desplegar toda su virtualidad en el campo sancionatorio local, en los términos que ya han quedado expuestos.

Otra cuestión susceptible de quedar aquí, al menos, también planteada, sería la de saber si los municipios podrían, sin la interposición de las correspondientes

ordenanzas, ejercer, de manera directa, su potestad sancionatoria a partir de lo dispuesto en el título XI de la LBRL. Pues bien, no creo que ello fuese jurídicamente posible si tenemos en cuenta que las normas que integran dicho título, en cuanto normas habilitadoras, se dirigen a las corporaciones locales para que, con base en ellas, utilicen su potestad de ordenanza. En este sentido, y muy significativamente por lo demás, el nuevo artículo 139 de la LBRL se refiere al “incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones *contenidos en las correspondientes ordenanzas*”.⁵¹

Es inevitable que el ejercicio de la potestad sancionadora por los municipios esté llamado a producir una cierta situación de desigualdad entre los vecinos respectivos. Hasta qué punto las normas del nuevo título XI de la LBRL garantizan, dentro de los parámetros allí previstos, “la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado” (STC 132/2001), es algo que requeriría un análisis más detenido. Sea como fuere, el control a través de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados y de los principios propios del Derecho administrativo sancionador puede paliar las eventuales consecuencias negativas o desproporcionadas del ejercicio de la potestad sancionadora municipal.

El nuevo artículo 141 de la LBRL establece, como es sabido, los límites máximos de las cuantías de las multas por infracción de ordenanzas locales, “salvo previsión legal distinta”. En el sentido de lo ya expuesto, la intervención, con carácter general, del legislador en este caso ha sido, por razones de seguridad jurídica, muy conveniente, incluso imprescindible, dada la ya apuntada imposibilidad de derivar, con un mínimo grado de concreción, la correspondiente habilitación legal, en ausencia de ley específica, de la cláusula general del artículo 25.1 de la LBRL. Además, dicha intervención legislativa constituye también una garantía de que no se producirán, por utilizar una expresión del mismo Tribunal Constitucional,⁵² esas consecuencias o divergencias irrazonables o desproporcionadas a las que acabo de aludir.

Es claro, por último, que hubiese sido muy conveniente una mejor redacción del artículo 141 para determinar con total seguridad si la multa es el único tipo de sanción que, como regla general, pueden imponer las ordenanzas, con exclusión de otro tipo de sanciones (revocación o suspensión de una actividad, prohibición de uso o acceso a instalaciones, etc.), las cuales, por cierto, siempre podrían venir previstas, para concretos

48. *La cláusula general*, *op. cit.*, pág. 59. Cfr. también lo que se dice en la nota 44.

49. G. DOMÉNECH PASCUAL, *op. cit.*, ha subrayado la necesidad en este caso de una interpretación estricta, no extensiva ni analógica *in malam partem*. Sobre la posibilidad de que el legislador autonómico pueda establecer, por su parte, criterios de antijuridicidad complementarios, *vid.* LASAGABASTER, *La*

potestad, *op. cit.*, págs. 167-168. VELASCO y DíEZ, *Ordenanzas municipales*, *op. cit.*, pág. 60.

50. *La potestad*, *op. cit.*, págs. 170-171.

51. En el mismo sentido, F. VELASCO y S. DíEZ, *op. cit.*, pág. 60.

52. Cfr. STC 87/1985, de 16 de julio, aunque referida al caso de las comunidades autónomas.

supuestos, en las correspondientes leyes sectoriales.⁵³ Por otro lado, tampoco el citado artículo 141 distingue las entidades locales en función de su población, como hacía el antiguo artículo 59 del Texto refundido de 1986, lo cual significa que todos los municipios, incluidos los de población más exigua, podrían incluir en sus ordenanzas las sanciones previstas en el mismo hasta su límite máximo.⁵⁴ Una ponderada combinación de ambos criterios sería, por ello, como he apuntado antes, mucho más conveniente.

Como repetidamente ha señalado nuestro Tribunal Supremo, muchas incógnitas persisten todavía en el campo de la potestad sancionadora municipal. Las reflexiones contenidas en estas líneas pretenden, dentro de su modestia, colaborar a su esclarecimiento. ■

53. Sobre este punto, *vid.* LASAGABASTER, *La potestad*, *op. cit.*, pág. 171. F. VELASCO y S. DIEZ, *Ordenanzas municipales*, *op. cit.*, pág. 62.

54. GONZÁLEZ NAVARRO, *op. cit.*, pág. 2747, ha escrito al respecto: "Aquí falta algo. Porque no creo que lo que se ha querido hacer es habilitar a cualquier municipio, incluso a aquellos que tienen menos de 5.000 habitantes para imponer multas con esos topes máximos."